IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej**
(nr 142)
z dnia 10 maja 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 142)

10 maja 2022 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tomasza Ławniczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– ocena funkcjonowania przepisów dotyczących budżetów obywatelskich w opiniach Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz organizacji i jednostek samorządu terytorialnego.

W posiedzeniu wzięli udział: **Luiza Budner-Iwanicka** zastępca przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, **Filip Byczkowski** pełniący obowiązki wicedyrektor Departamentu Strategii Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikiem, **Katarzyna Moroz-Gołacka** naczelnik Wydziału Inicjatyw Społecznych w Kancelarii Marszałka Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, **Joanna Myszor** dyrektor Departamentu Finansowego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego oraz **Rafał Marchewka** doradca Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Kamil Basicki**, **Sławomir Jakubczak**, **Agnieszka Jasińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Szanowni państwo, otwieram 142. posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów. Witam również zaproszonych gości, w szczególności panią wiceprzewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Luizę Budner-Iwanicką, która będzie zdalnie się z nami łączyć. Następnie witam przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli: pana Filipa Byczkowskiego, pełniącego obowiązki wicedyrektor Departamentu Strategii oraz panią Wiolettę Kluczyk, doradcę prawnego w Najwyższej Izbie Kontroli. Witam także przedstawicieli Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności pana Rafała Marchewkę. Witam wreszcie przedstawicieli samorządów wojewódzkich województwa małopolskiego, województwa śląskiego oraz województwa łódzkiego, z którymi będziemy łączyć się zdalnie, którym będę oddawał głos. Szanowni państwo, witam również – jeżeli z nami się łączą – przedstawicieli korporacji samorządowych.

Informuję, że posiedzenie będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Informuję również, że zgłoszenia do zabrania głosu w dyskusji należy wysyłać na skrzynkę mailową Komisji. Jednocześnie informuję, że posłowie członkowie Komisji obecni na sali obrad głosują przy użyciu urządzenia do głosowania za pomocą legitymacji poselskiej. Wówczas nie logują się w systemie komunikacji elektronicznej i nie używają tabletu.

Zanim przystąpimy do realizacji porządku dziennego, sprawdzimy kworum. Proszę o naciśnięcie dowolnego przycisku do głosowania. Szanowni państwo, zanim stwierdzę kworum, głosy będą napływać, a ja w stosownym momencie wrócę do tego punktu.

Przedstawię porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia. Obejmuje on ocenę funkcjonowania przepisów dotyczących budżetów obywatelskich w opiniach Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz organizacji i jednostek samorządu terytorialnego. Przystępujemy więc do realizacji porządku posiedzenia.

Pozwolę sobie przypomnieć, że w bieżącej kadencji budżetami obywatelskimi Komisja zajmowała się dwukrotnie. 12 lutego 2020 r. Komisja rozpatrzyła informację Najwyż-

szej Izby Kontroli o wynikach kontroli funkcjonowania budżetów partycypacyjnych, czyli obywatelskich. Z kolei w marcu i kwietniu bieżącego roku Komisja rozpatrywała komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (druk nr 1969) odnoszący się do budżetów obywatelskich. W trakcie prac nad tym projektem uznano, że potrzebna jest szersza debata nad instytucją budżetu obywatelskiego. Tezy, do których miała przygotować podkomisja stała do spraw ustroju samorządu terytorialnego… Nie czekając jednak już na efekty działań podkomisji, do której zwróciłem się 7 marca bieżącego roku, wykorzystując opinię organizacji samorządowych oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, poprosiłem o przesłanie uwag dotyczących przepisów o budżecie obywatelskim. Uwagi takie przesłała między innymi Unia Metropolii Polskich i Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. Posłowie mają zapisane na iPadach w zakładce „bieżące posiedzenia" te opinie. Są tam również pismo pana marszałka województwa mazowieckiego Adama Struzika z 2021 r. zawierające konkretne uwagi, wspomniane wyniki kontroli NIK z 2019 r. oraz wyniki kontroli NIK o budżecie obywatelskim miasta stołecznego Warszawy z 2022 r.

Szanowni państwo, proponuję, aby najpierw goście reprezentujący poszczególne instytucje zabrali głos, potem otworzę dyskusję i oddam państwu posłom głos. Nasze dzisiejsze posiedzenie ma charakter właśnie dyskusyjny, ma charakter refleksji nad tym obszarem działalności jednostek samorządu terytorialnego. Proszę bardzo, może jako pierwszym oddam głos reprezentantom Najwyższej Izby Kontroli.

Pan dyrektor Filip Byczkowski, panie dyrektorze, proszę uprzejmie.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Departamentu Strategii Najwyższej Izby Kontroli Filip Byczkowski:

Dzień dobry państwu, witam serdecznie. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, po pierwsze, bardzo serdecznie dziękuję za zaproszenie przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli do udziału w dzisiejszym posiedzeniu. Mamy przyjemność wspólnie z panią doradcą stawać przed Wysoką Komisją po raz pierwszy, więc tym bardziej miło jest nam z państwem się spotkać.

Drodzy państwo, Najwyższa Izba Kontroli, tak jak państwo doskonale wiecie, w sposób bardzo szczególny, bardzo staranny podchodzi do gromadzenia opinii, gromadzenia spostrzeżeń, gromadzenia sugestii, które dotyczą poszczególnych aspektów działalności państwa i samorządu terytorialnego.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Panie dyrektorze, mógłbym prosić mikrofon troszeczkę bliżej? Proszę przysunąć całą tę aparaturę. Dziękuję.

Pełniący obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Filip Byczkowski:

Drodzy państwo, biorąc pod uwagę przedmiot dzisiejszego posiedzenia, z wielką radością możemy się z państwem podzielić również naszymi spostrzeżeniami, ale tak naprawdę licząc także na państwa uwagi dotyczące tejże problematyki. Jak państwo doskonale wiecie, Najwyższa Izba Kontroli w swojej działalności nieustannie bierze pod uwagę działalność poszczególnych obszarów państwa, samorządu terytorialnego i ich jednostek. Na przestrzeni ostatnich lat w ramach działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli budżety partycypacyjne, używając uprzedniej terminologii, czy wreszcie budżety obywatelskie, używając terminologii od roku 2018, były przedmiotem zainteresowania kontrolnego w ramach dwóch kontroli.

Po raz ostatni, Wysoka Komisjo, kontrola planowa w tym zakresie, która była prowadzona przez NIK, prowadzona była i koordynowana przez delegaturę NIK w Gdańsku. Była to kontrola, do której pan przewodniczący był uprzejmy nawiązać. Była to kontrola P/18/064, która została zakończona w roku 2018. Prowadzona ona była zgodnie z planem pracy pt. „Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych". Informacje o wynikach tej kontroli została naturalnie sporządzona, została także przedłożona Wysokiej Komisji, była przedmiotem dyskusji na posiedzeniu tej Komisji, oczywiście z udziałem poszczególnych osób, które były zaangażowane w jej przeprowadzenie. Ja pokrótce oczywiście pozwolę sobie nawiązać do wyników tej kontroli, które były Wysokiej Komisji wówczas

prezentowane, oczywiście nie powielając z uwagi na szczupłość czasu tych wszystkich wątków, w razie potrzeby nawiązujące do tego w dalszej dyskusji.

Oczywiście doskonale państwo posłowie, drodzy państwo, szanowni goście, wiecie i macie to na względzie, iż Najwyższa Izba Kontroli rokrocznie przygotowując się do planowania działalności kontrolnej – tak w ujęciu planowym, jak i doraźnym – bierze pod uwagę szereg sygnałów, które napływają do izby. Pierwszorzędnym elementem są te sugestie, które napływają od przedstawicieli poszczególnych komisji sejmowych, komisji branżowych, także oczywiście od sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, która jest naszym głównym partnerem, jeśli chodzi o współpracę z Wysokim Sejmem. Oczywiście także bierzemy pod uwagę wyniki naszych poprzednich kontroli, sposób ich zafunkcjonowania, sygnały, które napływają także indywidualnie od państwa posłów czy od poszczególnych przedstawicieli organizacji samorządowych, organizacji pracodawców, organizacji społecznych. Tak naprawdę, jeśli spojrzymy na ten okres ostatnich kilku lat, biorąc pod uwagę wyniki tej kontroli planowej, która w roku 2018 została zakończona, jeśli spojrzymy na sugestie, które w tym czasie napływały i te wyniki analizy ryzyk, to one nie wskazały na szczególnie wysokie ryzyko uzasadniające potrzebę podjęcia przygotowania kolejnej kontroli planowej, która w sposób systemowy dotykałaby zagadnienia funkcjonowania budżetów partycypacyjnych czy też, używając tej nowszej terminologii, budżetów obywatelskich.

Niemniej jednak, panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nie chciałbym przez to powiedzieć, że Najwyższa Izba Kontroli tej problematyki nie dotykała. Przeciwnie – Najwyższa Izba Kontroli w IV kwartale 2021 r. przystąpiła do kontroli doraźnej dotyczącej pewnego wycinka funkcjonowania budżetów obywatelskich, koncentrując się na funkcjonowaniu budżetów obywatelskich w największym samorządzie, czyli w mieście stołecznym Warszawa. W tym zakresie kontrolą, w której czynności kontrolne zakończyły się w grudniu 2021 r., objęliśmy trzy urzędy dzielnic, które sumarycznie, ilościowo wydatkowały największą pulę środków przeznaczonych w mieście stołecznym Warszawa.

Do wyników tej kontroli, pewnych spostrzeżeń pozwolę sobie, biorąc pod uwagę przedmiot naszego dzisiejszego posiedzenia, za chwilę przejść nieco szerzej, sygnalizując pewne spostrzeżenie, że rolą ustrojową czy ustawową Najwyższej Izby Kontroli nie jest stricte ocena działań ustawodawcy czy ocena stricte regulacji normatywnej, a raczej ocena funkcjonowania poszczególnych jednostek w procesie wykonywania zadań publicznych, w tym przypadku w zakresie wykonywania regulacji ustawowej – ustawy o samorządzie gminnym. Istotne jest powiązanie obu tych kontroli, które izba prowadziła w kontekście zmian normatywnych, które miały miejsce.

Kontrola planowa – wyniki państwo posłowie znacie z prezentacji, która była uprzednio po jej zakończeniu – wówczas koordynowana przez delegaturę w Gdańsku, prowadzona była w latach 2016–2018. Obejmowała wówczas te lata, kiedy nie obowiązywała jeszcze obecnie obowiązująca regulacja ustawowa o samorządzie gminnym, czyli znowelizowana rozszerzona treść art. 5a od ust. 3 do ustępu ostatniego. Natomiast kontrola na pewno zahaczyła o ostatni moment, kiedy te przepisy regulacji ustawowej art. 5a ust. 3–7 pojawiły się w ustawie o samorządzie gminnym. Nastąpiło to z dniem 31 stycznia 2018 r. Tak naprawdę ówczesna kontrola planowa, którą izba prowadziła w sposób systemowy, biorąc pod uwagę szeroką populację jednostek badanych – były badane 22 jednostki, urzędy gmin, miast oraz jeden samorządowy zakład budżetowy… Najwyższa Izba Kontroli, prowadząc wówczas tę kontrolę, odnosiła się do funkcjonowania budżetów partycypacyjnych w dużej mierze funkcjonujących w oparciu o regulacje wewnętrzne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, które też były regulowane w zróżnicowanych aktach normatywnych prawa miejscowego. Częściowo – to też było jednym z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wówczas poczynionych – jednostki funkcjonowały na zasadzie regulacji, które były przewidziane w uchwałach organów stanowiących, w niektórych przypadkach były to jedynie akty wykonawcze, akty wewnętrzne poszczególnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Panie przewodniczący, bardzo sygnalnie, żeby nie nadużywać państwa uprzejmości i czasu, nawiązując do tych wyników kontroli z roku 2018 zawartych w informacji

o wynikach kontroli z roku 2019, wówczas Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że zgodnie z założeniami efekty były osiągane w ramach realizacji budżetów obywatelskich. Rzeczywiście te efekty, które były osiągnięte w latach 2016–2018, świadczyły o skuteczności tej formy współpracy mieszkańców z władzami jednostek samorządów terytorialnych, pomimo że – tak jak izba wówczas stwierdziła i Delegatura NIK w Gdańsku przedstawiła w wynikach kontroli – nie zawsze realizacja tych zadań przebiegała prawidłowo. Tak jak wzmiankowałem przez sekundą, uregulowania wewnętrzne dotyczące funkcjonowania budżetów, wówczas partycypacyjnych, były zróżnicowane w różnych jednostkach – w uchwałach rad miast bądź w zarządzeniach burmistrzów i prezydentów miast. W tym zakresie izba stwierdziła, że były naruszenia w zakresie ówczesnego brzmienia art. 5a ust. 1–2 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ jak Najwyższa Izba Kontroli to ustaliła, te naruszenia przepisów spowodowane były uzależnieniem prawa do udziału w konsultacjach społecznych od ukończenia określonego wieku. Dotyczyło to wówczas wszystkich kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. Uzależnione było również od nałożenia obowiązku podawania w trakcie konsultacji numeru PESEL. Dotyczyło to 21 z 22 kontrolowanych jednostek oraz również rozszerzenia kręgu podmiotów, które były uprawnione do składania wniosków w procedurze alokowania, przypisywania projektów do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego. Chodziło wówczas o wskazywanie przez niektóre z samorządów – dokładnie przez cztery jednostki – wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, pomimo że jednoznaczne brzmienie regulacji ustawowej art. 5a ust. 1 wskazywało na takie uprawnienie w zakresie mieszkańców.

Odnosząc się bardzo hasłowo do kwestii związanych z wyborem projektów w tychże kontrolowanych jednostkach, Najwyższa Izba Kontroli w roku 2018 stwierdziła, że wybór projektów obywatelskich w 17 miastach odbywał się zgodnie z regulacjami wewnętrznymi tych jednostek. W pozostałych pięciu miastach stwierdzono nierzetelną weryfikację mniejszej części wniosków rozpatrzonych w tych jednostkach. Dotyczyło to 42 z 2643 wniosków, co skutkowało dopuszczeniem do głosowania przez mieszkańców nad wyborem takich projektów, które nie spełniały tych wewnętrznych przyjętych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wymogów.

Ostatni wątek, jeśli chodzi wówczas o takie globalne spojrzenie na wyniki badania konkretnej próby projektów budżetu partycypacyjnego w poszczególnych kontrolowanych jednostkach, to Najwyższa Izba Kontroli i poszczególne jednostki organizacyjnej NIK, które prowadziły kontrole w 22 jednostkach samorządu terytorialnego, badając 313 projektów obywatelskich przyjętych do szczegółowego badania, stwierdziły, że 266 z nich realizowano prawidłowo i zgodnie z założeniami. Badane wydatki wykorzystano na zaplanowane projekty zgodnie z wówczas przewidzianymi przepisami. Ustalone nieprawidłowości, czyli to, co jest kluczowe z punktu widzenia wyciągania pewnych wniosków systemowych odnośnie do badania i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia państwa posłów, z punktu widzenia potrzebnej ewaluacji przepisów ustawowych czy doszukiwania się pewnych ryzyk działalności jednostek samorządu terytorialnego, objęły wówczas 47 projektów z tych 313 przyjętych do szczegółowego badania. Związane były chociażby z udzielaniem zamówień w związku z konkretnymi przedsięwzięciami z naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych, dokonywaniem zapłaty za nie wykonane roboty czy ewidencjonowaniem wydatków niezgodnie z obowiązującą klasyfikacją.

Zgodzimy się, że te zagadnienia są bardzo punktowe, bardzo problematyczne, raczej związane były z niezastosowaniem właściwej regulacji ustawowej, która obowiązywała, a nie z jakimś fundamentalnym mankamentem regulacji normatywnej.

W wyniku tej kontroli, izba przygotowała bardzo obszerną informację o wynikach kontroli, która naturalnie, tak jak wzmiankowałem, została państwu posłom doręczona. Oprócz tej informacji o wynikach kontroli zostało również przedstawione stanowisko ministra spraw wewnętrznych i administracji z 8 lipca 2019 r., które zostało doręczone państwu posłom w załączeniu do ówczesnej informacji o wynikach kontroli. Minister spraw wewnętrznych i administracji był uprzejmy odnieść się do pewnych systemowych spostrzeżeń, które izba wówczas poczyniła, jak również do wniosków *de lege ferenda*, które w roku 2019 Najwyższa Izba Kontroli w tym zakresie przedstawiła. Do tegoż sta-

nowiska ministra spraw wewnętrznych i administracji prezes Najwyższej Izby Kontroli 31 lipca 2019 r. przedstawił swoją opinię. Nie będę, jeśli nie będzie takiej potrzeby, cytował tych dokumentów. Państwo posłowie, z tego, co wiem, te dokumenty posiadają. Mogę tylko zasygnalizować, zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na spostrzeżenie ministra spraw wewnętrznych i administracji, które odnosiło się do pewnych wniosków *de lege ferenda*, które w tym zakresie izba przedstawiała. Minister spraw wewnętrznych i administracji wskazywał, że ta regulacja ustawowa, czyli art. 5a ust. 3–7, była regulacją na tamten moment stosunkowo świeżą, która dopiero była wdrażana w wykonywanie zadań przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego i w ówczesnej opinii ministra spraw wewnętrznych i administracji ewaluacja art. 5a w zakresie poszczególnych ustępów będzie mogła nastąpić po zakończeniu ówczesnej i wciąż trwającej kadencji władz jednostek samorządu terytorialnego, kiedy to poszczególne jednostki będą w stanie dostosować uregulowania wewnętrzne do regulacji ustawowej.

Wysoka Komisjo, przechodząc płynnie do tego, co najświeższe, wyniki analizy ryzyk, które rokrocznie izba prowadzi, planując działalność kontrolną w obszarze kontroli planowych i w obszarze kontroli doraźnych, nie wskazały na szczególnie wysokie ryzyko, które powodowałoby ponowne przyjęcie do planu pracy NIK kontroli planowej, która dotykałaby budżetów obywatelskich. Natomiast tak jak państwu posłom wskazałem na wstępie, Najwyższa Izba Kontroli w IV kwartale 2021 r. przeprowadziła kontrolę doraźną, która objęła trzy urzędy dzielnic miasta stołecznego Warszawy. Wzięto pod uwagę wysokość zadysponowanych środków. Była to kontrola doraźna, z której Najwyższa Izba Kontroli nie sporządzała obszernej, klasycznej informacji o wynikach kontroli. Natomiast wystąpienia pokontrolne w wersjach pomijających w uzasadnionych przypadkach tajemnice ustawowo chronione zostały podane do publicznej wiadomości i opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Wiem od pana sekretarza, że państwo posłowie również macie dostęp do tych dokumentów. One zostały opublikowane dosłownie w zeszłym tygodniu, jeśli dobrze pamiętam. Jest to bardzo świeży materiał. Najwyższa Izba Kontroli przygotowała krótką syntezę wyników tej kontroli. To jest dosłownie pięć stron wraz z dwiema infografikami – żeby naszym interesariuszom, także państwu posłom, przedstawić clou ustaleń w tym zakresie.

Nawiązując do ustaleń, które w tym zakresie zostały poczynione, chciałbym zaznaczyć, że ocena jednej jednostki samorządu terytorialnego, a zwłaszcza trzech urzędów dzielnic jednej jednostki samorządu terytorialnego nie powinna dawać tak bez szerszego, głębszego spojrzenia podstaw do pewnego ekstrapolowania wyników tej kontroli jednostkowej na cały system funkcjonowania budżetów obywatelskich w skali ogólnokrajowej. Natomiast, jeśli spojrzymy na wyniki tej konkretnej kontroli, która została przeprowadzona w tym zakresie, rzeczywiście ja będę koncentrował się na pewnych mankamentach, a nie ogólnej. Wyobrażam sobie, że te ewentualne mankamenty mogą być dla szanownych państwa posłów szczególnie ciekawe z punktu widzenia właśnie dokonania ewaluacji regulacji normatywnej czy ewaluacji wykonywania tych zadań przez poszczególne samorządy. Niemniej jednak trzeba podkreślić, że stwierdzone nieprawidłowości w ramach tej kontroli w poszczególnych kontrolowanych jednostkach miały charakter jednostkowy i dotyczyły oceny realizacji pojedynczych projektów. Wystąpił jeden przypadek – i to jest coś, co odnotowaliśmy, ale co również, o czym zaraz powiem, zostało w ramach działań naprawczych jednostki również przyjęte do realizacji w zakresie wykonania wniosków pokontrolnych – gdzie skala stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyła prawie wszystkich zbadanych przez izbę ocen projektów, a charakter tej nieprawidłowości uniemożliwił Najwyższej Izbie Kontroli pełną ocenę przebiegu prawidłowości procesu, naboru i oceny projektów w kontrolowanym urzędzie dzielnicy. Zaraz państwu przekażę, na czym polegała nieprawidłowość, która miała charakter w jakimś sensie masowy, mimo że tak naprawdę formalny i można powiedzieć, że do pewnego stopnia drobny.

Chciałbym bardzo silnie zaakcentować, że poza oceną kontrolną Najwyższej Izby Kontroli pozostaje kwestia zasadności realizacji poszczególnych projektów obywatelskich. Oczywiście Najwyższa Izba Kontroli stosownie do kryteriów ustawowych nie bada celowości działań samorządu, ale w przypadku projektów obywatelskich szczególnie istotne

jest to, że przyjęcie poszczególnych projektów do realizacji jest decyzją, wynikiem woli mieszkańców. Zatem w dyskursie medialnym, publicznym – państwo posłowie na pewno to odnotowujecie – są podnoszone głosy co do braku zasadności czy braku sensowności realizacji pewnych projektów. Ocenie Najwyższej Izby Kontroli czy wręcz również ocenie jednostki samorządu terytorialnego ta zasadność realizacji projektów umyka z uwagi na wolę mieszkańców poddania danych projektów realizacji.

Chciałbym, Wysoka Komisjo, wskazać, że w wyniku tej przeprowadzonej kontroli w odniesieniu do nieprawidłowości, które były stwierdzone w dwóch z trzech kontrolowanych urzędów dzielnic, izba sformułowała wnioski pokontrolne, służące zwłaszcza poprawie prowadzenia dokumentacji dotyczącej naboru i oceny projektów, rzetelnego wykonywania czynności przy dokonywaniu oceny merytorycznej projektów lub przy ich realizacji, a także w zakresie precyzyjnego formułowania przedmiotu w umowach zawieranych z wykonawcami projektów. Nie zawsze tak było, biorąc pod uwagę też potrzebę zapewnienia zagwarantowania interesu jednostki samorządu terytorialnego jako zamawiającego dane zadanie.

W tym zakresie tylko, żeby zobrazować, powoli zmierzając ku końcowi, jaka jest skala wydatkowania środków budżetu obywatelskiego i co poszło w ślad za regulacją ustawową, pragnę wskazać, że w ślad właśnie za regulacją ustawową, czyli tym znowelizowanym art. 5a ust. 3–7, który wszedł w życie z dniem 31 stycznia 2018 r., przejawiło się to, jeśli chodzi o miasto stołeczne Warszawa, w podjęciu uchwały przez radę miasta stołecznego Warszawy dnia 11 kwietnia 2019 r., a następnie w przyjęciu przez prezydenta miasta stołecznego Warszawy aktów wewnętrznych w szczególności w postaci zarządzenia w sprawie konsultacji społecznych prowadzonych z mieszkańcami w formie budżetu obywatelskiego. W przypadku rozwiązań, które zostały przyjęte w tejże właśnie jednostce samorządu terytorialnego, ta pula środków stosownie do regulacji ustawowej została podzielona na pulę ogólnomiejską, która stanowiła 30% kwoty środków budżetu obywatelskiego, oraz pulę dzielnicową, która obejmowała 70% kwoty budżetu. Istotne jest także to, że do całego procesu obsługi funkcjonowania budżetu obywatelskiego był przeznaczony system elektroniczny ESOK. Kontrola NIK, o której teraz mówimy, dotyczyła okresu 2019–2021, czyli czasu, kiedy były prowadzone trzy edycje budżetu obywatelskiego. W edycji 6. na rok 2020 i w edycji 7. na rok 2021 budżet wynosił ponad 83 mln zł – czyli o takiej kwocie środków mówimy, jeśli chodzi o największy samorząd. W edycji 8. na rok 2022 była to kwota 93 mln zł.

Teraz, panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeśli można, w ostatnim wątku mojej wypowiedzi podam kilka przykładów pewnych nieprawidłowości, które w tej kontrolowanej działalności zostały dostrzeżone, które być może dla państwa mogą być ciekawe właśnie z punktu widzenia oceny sposobu funkcjonowania tego obszaru działania samorządu i pewnego wyciągnięcia wniosków, być może bardziej systemowych. Tak jak mówiłem, w większości te nieprawidłowości, które NIK stwierdziła, miały charakter jednostkowy. Przykładowo w jednym z urzędów dzielnic stwierdzono dwie nieprawidłowości. Mówimy tu o dzielnicy Ursynów. W jednym z projektów oszacowanie przez urząd dzielnicy kosztów jednego projektu nie było zgodne z wymogami, które wynikały z uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego. Spowodowało to, że przyjęta szacunkowa wartość danego projektu, który był poddany pod głosowanie, w stosunku do późniejszych rzeczywistych kosztów projektu była wyższa o kwotę ponad 669 tys. zł, co uniemożliwiło w ten sposób realizację innych projektów, które były poddane pod głosowanie mieszkańców dzielnicy Ursynów, a nie zostały uwzględnione na liście wybranych projektów do realizacji z powodu wykorzystania limitu budżetu obywatelskiego. Tak naprawdę należy wskazać, że pewnym może nie tyle mankamentem, co pewnym problemem, który może występować w zakresie realizacji budżetu obywatelskiego, jest kwestia szacowania wartości projektów, wybierania projektów do realizacji do wyczerpania zaplanowanych środków budżetu obywatelskiego versus późniejsze koszty realizacji. W tych konkretnych nieprawidłowościach, które my stwierdziliśmy, rzeczywiście było tak, że w znakomitej większości przypadków te późniejsze koszty realizacji projektów były niższe niż wstępnie oszacowane. To oczywiście samo w sobie jest zjawiskiem pozytywnym i wskazującym na oszczędność środków budżetowych, ale z drugiej strony nie

powoduje to możliwości powrócenia do realizacji tych projektów, które pierwotnie nie zostały przyjęte do realizacji z uwagi na wyczerpanie limitu budżetowego wobec przyjęcia wyższej kwoty szacunku realizacji projektu. Mówiąc bardzie opisowo, powoduje to, że pewna kwota środków przeznaczona na budżet obywatelski ostatecznie w wyniku rozliczenia projektów wyboru konkretnych wykonawców zamówień publicznych może nie podlegać realizacji, może podlegać to pewnemu utraceniu na ten cel – a nie utraceniu oczywiście w sensie globalnym.

Mówiłem o tej jednej nieprawidłowości, która miała charakter masowy, można powiedzieć. Ta nieprawidłowość była stwierdzona w Urzędzie Dzielnicy Mokotów. W odniesieniu do 54 z 55 zbadanych ocen projektów była niezgodna z zarządzeniem prezydenta miasta bądź też nierzetelnie prowadzono dokumentację dotyczącą naboru projektów i ich oceny. W konsekwencji uniemożliwiło to w ramach badanej próby pełną ocenę prawidłowości tego procesu. Były to kwestie bardziej archiwizacyjne, kancelaryjne. W tym zakresie NIK oczywiście sformułowała wnioski pokontrolne, które zostały przyjęte do realizacji.

Wysoka Komisjo, z perspektywy takich pewnych spostrzeżeń o bardziej systemowym, normatywnym charakterze, izba w wyniku tej kontroli, oczywiście w ramach tej skromnej badanej próby, będącej funkcją kontroli doraźnej, stwierdziła również przypadki pewnych problemów w realizacji projektów budżetu obywatelskiego w ramach jednego roku budżetowego. Przykładowo Urząd Dzielnicy Mokotów nie zrealizował w ciągu roku budżetowego jednego projektu z budżetu obywatelskiego na rok 2020, w odniesieniu do którego zaplanowano wydatkowanie kwoty 924,2 tys. zł. W zakresie tego projektu NIK właśnie zidentyfikowała nieprawidłowość dotyczącą przeprowadzenia przez urząd podczas oceny merytorycznej nierzetelnej analizy wykonalności tego projektu w trakcie jednego roku budżetowego. Zatem zauważyliśmy, że w pewnych przypadkach niektóre urzędy dzielnic miały problem z taką analizą możliwości realizacji danego projektu w trakcie jednego roku budżetowego. Następnie te projekty były w tych jednostkach przyjmowane i nie udawało się ich zrealizować w ramach jednego roku budżetowego.

W ostatnim akapicie, wzmiankując, również w tych jednostkowych przypadkach stwierdziliśmy, że wystąpił jeden z problemów dotyczących zagwarantowania właściwego wykonania projektu i zabezpieczenia interesu jednostki samorządu terytorialnego w ramach zawierania umowy z wykonawcą. Dotyczyło to jednej konkretnej umowy i nie stwierdziliśmy, by to niezagwarantowanie na poziomie regulacji umownej interesu jednostki samorządu terytorialnego spowodowało jakieś konkretne realne następstwa.

Wysoka Komisjo, tak jak wskazałem, w wyniku tych przeprowadzonych kontroli oczywiście zostały skierowane do burmistrzów wszystkich kontrolowanych dzielnic wystąpienia pokontrolne. W dwóch z trzech tychże wystąpień izba sformułowała wnioski pokontrolne, które służą usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości i zabezpieczenia również poprawy wykonywania tych zadań w przyszłości, które zostały zrealizowane bądź też zostały przyjęte do realizacji.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, raz jeszcze dziękuję serdecznie za udział w tym spotkaniu. Gdyby ze strony państwa posłów pojawiły się pytania, w miarę możliwości służymy odpowiedziami i pozostajemy do dyspozycji. Dziękujemy też za możliwość wysłuchania głosów przedstawicieli pozostałych zaproszonych instytucji. Tak jak mówiłem, wyniki tej kontroli doraźnej, również wyniki posiedzeń poszczególnych komisji sejmowych Najwyższa Izba Kontroli w sposób szczególny poddaje analizie przy planowaniu działalności kontrolnej planowej, jak i doraźnej. Jeśli również po dzisiejszym posiedzeniu pojawią się głosy systemowe, które wskażą na szersze problemy w tym zakresie, oczywiście te problemy będą w dalszej pracy analitycznej NIK uwzględniane i w razie potrzeby izba będzie podejmowała decyzję co do uwzględniania tej problematyki także w dalszej działalności planowej czy też doraźnej. Pięknie dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję.

Szanowni państwo, drugą instytucją kontrolną są regionalne izby obrachunkowe. Zdalnie z nami połączy się pani Luiza Budner-Iwanicka, zastępca przewodniczącego

KRRIO. Czy mogę oddać pani przewodniczącej głos w tej chwili? Czy się słyszymy? Oddaję głos.

Zastępca przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Luiza Budner-Iwanicka:

Dzień dobry państwu. Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, bardzo przepraszam, bo miałam pewne problemy techniczne z połączeniem się z państwem. Po prostu mamy takie zabezpieczenia, że zanim nasz system mógł połączyć się z państwem, musiało minąć troszeczkę czasu. Ale udało się na szczęście.

Dziękuję, panie przewodniczący, za możliwość uczestniczenia w dzisiejszym posiedzeniu Komisji i za możliwość zabrania głosu w tej sprawie. Na prośbę pana przewodniczącego, która została skierowana w piśmie z 8 marca tego roku z prośbą o ewentualne podanie uwag czy też propozycji zmian legislacyjnych dotyczących problemów budżetu partycypacyjnego, odpowiedzieliśmy na to zapytanie.

Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w piśmie z dnia 22 kwietnia tego roku skierowanym na ręce pana przewodniczącego zawarł pewne nasze spostrzeżenia w odniesieniu do stosowania przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego, wynikające zarówno z naszej działalności nadzorczej opiniodawczej, jak i kontrolnej w stosunku do kwestii związanych z realizacją przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego. Sformułowaliśmy te nasze wnioski i propozycje w paru punktach, które ja pozwolę sobie państwu przedstawić. Postaram się jak najściślej, jak najsprawniej to zrobić.

Proszę państwa, pierwszym takim zagadnieniem, które budziło nasze wątpliwości interpretacyjne – i powiem szczerze, że nadal budzi, bo są między nami, jeżeli chodzi o kwestię interpretacji tych przepisów, pewne rozbieżności – to w momencie, jeżeli zadanie objęte w budżecie jako zadanie w ramach budżetu obywatelskiego nie zostanie zrealizowane do końca roku budżetowego, czy istnieje prawna możliwość realizacji kontynuacji tego zadania w następnym roku budżetowym. W naszej ocenie zarówno przepisy ustawy o finansach publicznych, jak i przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, które regulują kwestie funkcjonowania budżetu obywatelskiego, nie rozstrzygają tego w sposób jednoznaczny. Dlatego też poddajemy tutaj pod rozwagę możliwość doprecyzowania tego zagadnienia w takim kierunku, ażeby była możliwość kontynuacji takiego zadania w następnym roku budżetowym, jeżeli ono po prostu z przyczyn obiektywnych nie zostało zrealizowane w danym roku budżetowym, w którym zostały zaplanowane wydatki na jego realizację. W związku z tym postulujemy, poddajemy po prostu pod rozwagę możliwość wskazania wprost w samorządowych ustawach ustrojowych, że w momencie, kiedy zadanie nie zostanie do końca roku budżetowego zrealizowane, istnieje możliwość jego kontynuacji w następnym roku, albo też wskazanie w art. 263 ustawy o finansach publicznych – który to artykuł mówi nam o możliwości odstępstwa od zasady roczności budżetu, ponieważ reguluje instytucję tak zwanych wydatków niewygasających – takiej możliwości, ażeby w ramach wydatków niewygasających mogły się znaleźć również te wydatki na zadania, które są realizowane w ramach budżetu obywatelskiego.

Kolejne zagadnienie, które jest wynikiem naszych przemyśleń na temat stosowania przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego, to są kwestie związane z ujęciem w samorządowych ustawach ustrojowych – przykładowo w ustawie o samorządzie gminnym w art. 5a ust. 4 zdanie 3 – niejasnego pojęcia istotności w zakresie ograniczenia realizacji zadania, które zostało wybrane w ramach budżetu obywatelskiego. Może przytoczę to zdanie, a później przytoczę naszą propozycję. To zdanie brzmi obecnie w ten sposób: „Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym – i to jest właśnie ta fraza, o którą nam chodzi – zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego". Tutaj w naszej ocenie pozostawia się dosyć duże pole manewru dla organu stanowiącego ograniczenia możliwości realizacji zadania, które zostało wybrane w ramach konsultacji społecznych przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też proponujemy, żeby to zdanie miało przykładowo następujące brzmienie: „Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały

budżetowej nie może usuwać, zmieniać zakresu rzeczowego, a także zakresu finansowego nie więcej niż o 15%, zadania wybranego w ramach budżetu obywatelskiego". Wydaje nam się, że to ograniczenie do 15% wpisuje się z jednej strony w zasadę ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii, które zadania będą realizowane w ramach budżetu obywatelskiego przez organy gminy, ale z drugiej strony pozwoli na oddanie charakteru tej części budżetu, która została oddana de facto w ręce obywateli, w ręce społeczności lokalnej.

Kolejne zagadnienie, które też budzi wątpliwości interpretacyjne zarówno u nas jako organów nadzoru i kontroli, jak i samych jednostek samorządu terytorialnego – bo częstokroć zwracają się one do nas z pytaniami o rozstrzygnięcie właśnie tej kwestii – to jest kwestia określenia podstawy wyliczenia kwoty wydatków, które stanowią pulę środków w ramach budżetu obywatelskiego, czyli 0,5% wydatków z budżetu. Art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym – analogiczne zapisy znajdują się również w ustawie o samorządzie powiatowym i w ustawie o samorządzie województwa – mówi o tym, że w gminach będących miastami na prawach powiatu, czyli tam, gdzie budżet obywatelski jest częścią budżetu o charakterze obowiązkowym, utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej pół procenta wydatków gminy zawartych – tu też pragnę zwrócić państwa uwagę na ten zapis – w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Ustawodawca nie sprecyzował dokładnie, o które sprawozdanie chodzi.

Jak państwo doskonale wiecie, roczne sprawozdanie z wykonania budżetu jest przedkładane przez organ wykonawczy organowi stanowiącemu, jak również właściwej miejscowo regionalnej izbie obrachunkowej do zaopiniowania generalnie do dnia 31 marca roku następnego po roku budżetowym. Natomiast projekt uchwały budżetowej jest przedkładany poprzez organ wykonawczy organowi stanowiącemu i również właściwej miejscowo RIO do zaopiniowania do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

W naszej ocenie pozostawienie tego zapisu w tym kształcie, w jakim obowiązuje obecnie, rodzi wątpliwości interpretacyjne, o jakie sprawozdanie chodzi. Czy chodzi nam o roczne ostatnie sprawozdanie z wykonania budżetu, czyli te za poprzedni rok budżetowy, czy też na przykład o ostatnie sprawozdanie, jakie wpłynęło, jakie zostało przygotowane przez organ wykonawczy i zostało przekazane na przykład regionalnej izbie obrachunkowej do weryfikacji, czyli sprawozdanie za trzy kwartały bieżącego roku budżetowego? W naszej ocenie zasadnym byłoby doprecyzowanie tego w ten sposób, żebyśmy jako podstawę wyliczania 0,5% wydatków stanowiących tę pulę środków w ramach budżetu obywatelskiego brali ostatnie roczne sprawozdanie z wykonania budżetu z poprzedniego roku budżetowego, które notabene też stanowi później podstawę oceny wykonania budżetu w procesie absolutoryjnym dla organu wykonawczego. I taka też propozycja została sformułowana w piśmie skierowanym do pana przewodniczącego, gdzie proponuje się dopisać w art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiednio oczywiście w stosownych artykułach ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa takiego zapisu, żeby dotyczyło to sprawozdania, o którym mowa w art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Czyli chodzi o to roczne sprawozdanie z wykonania budżetu za rok poprzedzający rok budżetowy.

Kolejna wątpliwość, która nam się pojawia, to jest wątpliwość dotycząca również miast na prawach powiatu. T są specyficzne jednostki samorządu terytorialnego, które wykonują zarówno zadanie gminy i zadania powiatu, funkcjonują na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, ale również częściowo na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym. Czy w wypadku, jeżeli mamy do czynienia z tym budżetem partycypacyjnym, który na szczeblu miasta na prawach powiatu jest budżetem obligatoryjnym, bierzemy pod uwagę całość wydatków budżetu, a więc zarówno części gminnej, jak i części powiatowej, czy też bierzemy pod uwagę tylko tą gminną część? Tutaj, proszę państwa, też padają pytania ze strony miast na prawach powiatu kierowane do nas – w formie ustnej, telefonicznej – dotyczące właśnie między innymi tych zagadnień, jak wyliczyć podstawę tego 0,5% wydatków, która jest rozdysponowana w porozumieniu z mieszkańcami w ramach procedury budżetu obywatelskiego.

Kolejne zagadnienie, które również w naszej ocenie wymagałoby podjęcia prac legislacyjnych – to są kwestie i sytuacje szczególne – dotyczy sytuacji, kiedy mamy do czynienia

z jednostką samorządu terytorialnego, która jest w trakcie realizacji programu postępowania naprawczego. Jak wiemy, rokrocznie tych jednostek jest coraz mniej, niemniej jednak takie przypadki się zdarzają. Również mogą się zdarzyć miasta na prawach powiatu, gdzie ten budżet partycypacyjny jest budżetem o charakterze obowiązkowym i są realizowane zadania w ramach budżetu obywatelskiego. A jak doskonale wiemy, w momencie przyjęcia do realizacji programu postępowania naprawczego sfera wydatkowa budżetu takiej jednostki samorządu terytorialnego jest w sposób znaczny ograniczona. Wydaje się nam, że celowym byłoby – mając na uwadze właśnie konieczność zaciskania pasa przez jednostkę samorządu terytorialnego, która musi wywiązać się z realizacji programu postępowania naprawczego – żeby dodać do art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych, która rozstrzyga o tych ograniczeniach związanych z wydatkowaniem środków publicznych przez jednostkę, która realizuje program postępowania naprawczego, zapisu notabene analogicznego jak w przypadku funduszu sołeckiego, czyli gmin wiejskich, które tworzą fundusz sołecki. Chodzi o dodanie zapisu mówiącego o tym, że w wypadku okresu, w którym jednostka samorządu terytorialnego realizuje program postępowania naprawczego, nie powinna ponosić wydatków w ramach budżetu obywatelskiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego.

Kolejny, ostatni postulat, który zgłosiliśmy panu przewodniczącemu w odpowiedzi na pismo, polega na tym, żeby mając na uwadze rozwój instytucji budżetu obywatelskiego, wprowadzić w samorządowych ustawach ustrojowych wręcz obowiązek wyodrębnienia w budżecie – tam, gdzie jest to obowiązkowe, czyli w miastach na prawach powiatów, tam, gdzie jednostka samorządu terytorialnego zdecyduje się na wyodrębnienie wydatków w ramach budżetu obywatelskiego, fakultatywnie oczywiście – zadań w ramach budżetu obywatelskiego, a nie tylko ich uwzględnienia. W tej chwili, proszę państwa, oczywiście z wyjątkiem miast na prawach powiatu, w pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego można przeprowadzić proces konsultacyjny, ale równie dobrze można żadnego z zadań w ramach budżetu obywatelskiego nie uwzględnić w budżecie danego roku budżetowego. Natomiast w naszej ocenie, jeżeli już jednostka, nawet ta, która nie jest zobligowana na mocy przepisów samorządowej ustawy ustrojowej do wyodrębnienia wydatków w ramach budżetu obywatelskiego, się na to zdecyduje, to niech konsekwentnie… Mając na uwadze wolę społeczności lokalnej, jeżeli mieszkańcy wybiorą w ramach przyjętej lokalnie procedury zadania do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego, wprowadzenie takiego obowiązku byłoby jak najbardziej celowe i zwiększyłoby udział mieszkańców w zarządzaniu lokalnymi wspólnotami samorządowymi.

Na zakończenie chciałabym podkreślić, że podzielamy również poglądy i wnioski wyrażone przez Najwyższą Izbę Kontroli w raporcie, o którym mówił przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli, przede wszystkim w zakresie doprecyzowania, kto może brać udział w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego, na przykład poprzez wskazanie określonych grup mieszkańców czy określenie wieku mieszkańców uprawnionych do głosowania. Pragnę przypomnieć, że te kwestie rozstrzygane są na etapie lokalnym w ramach uchwał podejmowanych przez organy stanowiące poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ja akurat mieszkam w Gdańsku, gdzie rada miasta postanowiła o tym, że w konsultacjach społecznych służących wyborowi projektów realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego mogą brać udział również nastolatkowie – mianowicie osoby powyżej 16. roku życia mogą brać udział w głosowaniu nad projektami w ramach budżetu obywatelskiego.

Drugi postulat Najwyższej Izby Kontroli, z którym jak najbardziej zgadza się środowisko regionalnych izb obrachunkowych, to jest postulat zniesienia ograniczenia polegającego na tym, że środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego można dzielić wyłącznie na pule obejmujące całość gminy i jej części. Nie powinno być w naszej ocenie takiego ograniczenia. Powinien to być swobodny podział środków. W związku z tym z tym postulatem jak najbardziej się zgadzamy.

Trzeci postulat, z którym też Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych jak najbardziej się zgadza i ten postulat popiera, to jest rezygnacja z wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt. Tylko gwoli przypomnienia, samorzą-

dowe ustawy ustrojowe mówią o tym, że liczba tych podpisów nie może być większa niż w 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego. W naszej ocenie nawet mniejsza liczba podpisów powinna być jak najbardziej uwzględniona – jeżeli jest to projekt, który może być zrealizowany w ramach budżetu obywatelskiego, a jednostka samorządu terytorialnego uzna, że jak najbardziej jest zasadny i służy społeczności lokalnej, to może być przedmiotem konsultacji, przedmiotem wyboru.

Szanowni państwo, to wszystko, jeżeli chodzi o nasze spostrzeżenia dotyczące praktyki stosowania przepisów w zakresie budżetu obywatelskiego. Bardzo dziękuję za możliwość zabrania głosu w dyskusji i uczestnictwa w posiedzeniu.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję.

Szanowni państwo, przedstawicielem Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej jest obecny na naszym posiedzeniu pan Rafał Marchewka, któremu teraz oddaję głos. Bardzo proszę.

Doradca Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej Rafał Marchewka:

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, z związku z tematem dzisiejszego posiedzenia Wysokiej Komisji w imieniu związku województw chciałbym przedstawić problem, z jakim spotykają się samorządy województw, dotyczący prawnej możliwości wprowadzenia do wieloletniej prognozy finansowej niezrealizowanych w danym roku budżetowym zadań wybranych w ramach budżetów obywatelskich i uwzględnionych w uchwałach budżetowych. W tej sprawie obszerne stanowisko zostało przedstawione w piśmie marszałka województwa mazowieckiego z dnia 15 października 2021 r.

Tutaj pokrótce odnosząc się do najistotniejszych prawnych kwestii dotyczących tego problemu, chciałbym przypomnieć, że niektóre organy nadzoru finansowego, w szczególności Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie, stoją na stanowisku, iż budżet obywatelski powinien dotyczyć jedynie zadań rocznych, z tytułu których wydatki zostaną zaplanowane do poniesienia w danym roku budżetowym i w związku z tym nie mogą być wprowadzone do wieloletniej prognozy finansowej. Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa zawiera między innymi wykaz przedsięwzięć, przez które należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania. Przedsięwzięcia wieloletnie definiowane są jako zadania wykraczające poza rok budżetowy.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w ocenie Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej zadanie budżetowe, którego realizacja nie jest możliwa w ciągu jednego roku budżetowego, spełniające warunki określone w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, może być zamieszczane w wykazie przedsięwzięć wieloletnich. Brak takiej możliwości w przypadku zadań wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego skutkowałby brakiem możliwości stosowania do nich wszystkich zasad budżetowych wynikających z ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej ustawodawca w żaden sposób nie wartościuje zadań publicznych w zależności od tego, czy ich wybór do realizacji jest wynikiem konsultacji społecznych, czy też nie. W związku z tym, że przedstawicielka regionalnych izb obrachunkowych przedstawiła pewną propozycję rozwiązania tego problemu – sprowadzającą się do tego, aby tę kwestię rozstrzygnąć na poziomie wydatków niewygasających – w mojej opinii rozważenia wymaga również alternatywna propozycja. Mianowicie ta propozycja sprowadzałaby się do rozważenia zmiany treści art. 10a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa poprzez dodanie do jego treści po ust. 4 ust. 4a stanowiącego, że jeżeli zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego wykraczają w zakresie planowanej ich realizacji poza rok budżetowy, zostają uwzględnione w wieloletniej prognozie finansowej. I teraz dalej – ze wskazaną zmianą również powinna zostać skorelowana zmiana w art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, polegająca na dodaniu do niego pkt 3 i przewidująca, iż przez przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3, należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym zadania wybrane do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego. W imieniu

związku rekomenduję rozważenie tej propozycji i dziękuję za możliwość zabrania głosu w tej sprawie.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję.

Szanowni państwo, czy jeszcze ktoś? Widzę tutaj przedstawicieli urzędów marszałkowskich trzech województw: małopolskiego, śląskiego, łódzkiego. Czy ktoś jeszcze chce zabrać głos?

Dyrektor Departamentu Finansowego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego Joanna Myszor:

Dzień dobry. Joanna Myszor, urząd marszałkowski, śląskie. Czy można?

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Tak, bardzo proszę. Potem otwieram dyskusję.

Dyrektor Departamentu Finansowego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego Joanna Myszor:

Dzień dobry. Ja bardzo krótko odnośnie do naszych spostrzeżeń w sprawie budżetu obywatelskiego. My na szczęście mamy to jako zadanie fakultatywne. Te wszystkie rozterki w troszkę mniejszym stopniu nas dotykają. Dlatego zwrócę uwagę na jedną kwestię. Kwestia tej wieloletności jak najbardziej ma znaczenie i może pojawić się w trakcie realizacji zadania, gdzie faktycznie wykonawca może napotkać na jakieś obiektywne przeszkody. Ale zwrócę uwagę na jedną kwestię. Zapis w tych naszych regulaminach odnośnie do spełniania przez zadanie kryterium roczności powoduje, że mieszkańcy zgłaszają coraz częściej tak zwane zadania miękkie. Coraz więcej zadań z zakresu infrastruktury wykracza z racji całej procedury przetargowej poza rok budżetowy. Patrząc troszkę na efektywność wydatkowania środków publicznych, osobiście jako przedstawiciel służb finansowych wolałabym, gdyby te środki publiczne były bardziej ukierunkowane na infrastrukturę, a nie na te zadania miękkie. Dla mnie korzystniejsza byłaby możliwość, gdyby projekty z budżetu obywatelskiego mogły być ujęte w wieloletniej prognozie już na etapie projektowania budżetów i prognoz na kolejny rok. Bardzo dziękuję za głos.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję.

Szanowni państwo, myślę, że to przynajmniej na tym etapie wszystko. Otwieram dyskusję. Pierwsza zgłasza się pani Hanna Gill-Piątek, pani poseł, uprzejmie proszę.

Poseł Hanna Gill-Piątek (Polska2050):

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, bardzo dziękuję za te przedstawione wnioski. Sprawa budżetów obywatelskich jest chyba wszystkim nam bardzo bliska. Trzeba tę ustawę oczywiście poprawiać. Są też samorządy, które mówią, że to wprowadzenie ustawowego obowiązku skrępowało sposób realizacji budżetów, bo one wcześniej były trochę bardziej partycypacyjne. To znaczy, mieszkańcy czasami nie głosując, dogadywali się na określone projekty. Tak było na przykład w Gorzowie Wielkopolskim. Ustawa jakby cofnęła ich do punktu plebiscytu obowiązkowego.

Natomiast chciałam powiedzieć, że dobrze, że my się pochylamy nad budżetami obywatelskimi, natomiast równolegle z racji specustawy ukraińskiej i tego, że ona szła przez zupełnie inną Komisję, zdemolowano nam te budżety, ponieważ wprowadzono przepis, że będą one mogły być zawieszone lub realizacja zadań powinna być zawieszona. Chciałabym po prostu złożyć taki postulat, o ile on nie jest możliwy do realizacji, żebyśmy w Komisji samorządu tego typu postulaty opiniowali. Pamiętam, kiedy był COVID i to też była dosyć nagła i awaryjna sytuacja, na przykład przez Komisję Zdrowia szły przepisy o planowaniu przestrzennym, a potem powstawały apartamentowce covidowe, pomimo tego, że wyraźnie mówiliśmy, czym to się skończy. Tak samo wydaje mi się, że Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych – z całym szacunkiem – powinna mieć przynajmniej opinię naszej Komisji w sprawie tego zawieszenia budżetów obywatelskich z powodu kryzysu i wojny na Ukrainie. Mam nadzieję, że to wszystko wróci na właściwe tory, dlatego że właśnie w budżetach obywatelskich bardzo często realizowały się pro-

jekty miękkie i one były oprócz pieniędzy z funduszu korkowego w gminach bardzo często jedynym źródłem dla organizacji pozarządowych dla takich działań, które mogły integrować uchodźców i dawać im możliwość lepszego dopasowania się do nowej sytuacji. Stąd mój postulat, żebyśmy tego typu zmiany także mogli w tej Komisji opiniować. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję.

Zanim oddam głos koledze Wiesławowi, tylko dopowiem dla zapisu – pani Joanna Myszor jest dyrektorem Departamentu Finansowego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego. Są chętni ze środowisk samorządowych, ale jesteśmy już w dyskusji. Ja za moment oddam państwu głos.

Pan poseł Wiesław Buż, proszę uprzejmie.

Poseł Wiesław Buż (Lewica):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni goście, ja bardzo pozytywnie odbieram dzisiejsze informacje przedstawione przez NIK oraz RIO. Uważam, że te wszystkie zgłoszone dziś opinie, zagadnienia bardzo pozytywnie wpływają na dalszy rozwój funkcjonowania budżetów obywatelskich. To jest potrzebne, by to wszystko uporządkować. Mówię to z pozycji kilkuletniego doświadczenia szefa komisji do spraw budżetu obywatelskiego w Rzeszowie. Uważam, że te wskazania i podpowiedzi są konieczne. Musimy je nanieść jako propozycje zmian w ustawie o samorządzie. To zapewni uporządkowanie spraw związanych z funkcjonowaniem budżetów obywatelskich w gminach. Wszystkie te kwestie, które państwo przedstawili… Są ogromne dylematy. Te dylematy są rozstrzygane w państwa odpowiedziach na zapytania, ale rozmawiamy w Komisji również po to, żeby cały czas to poprawiać i jednoznacznie to uregulować. Wszystko po to, żeby tej partycypacji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w żaden sposób nie utrudniać.

W jednym z wystąpień poruszono kwestię wieku uczestników postępowania konkursowego. Nie uporządkowaliśmy tego. W rzeczywistości jest tak, że może głosować noworodek, oczywiście głosem swoich rodziców czy najbliższych… Szczególnie elektronicznie to będzie brane pod uwagę. Ustawowo trzeba określić, jaki to ma być wiek. Chodzi o uczestnictwo świadome w partycypacji, taka osoba musi wiedzieć, za czym głosuje. To trzeba uporządkować na jakimś etapie.

Dziękuję za te informacje. Są one bardzo przydatne i samorządy będą z tego zadowolone. One niczego nie ograniczają, a wskazują na pewne rozwiązania, za które musimy się wziąć jako parlamentarzyści, by to uporządkować.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję.

O głos proszą jeszcze następujące osoby: w pierwszym rzędzie pani Katarzyna Moroz-Gołacka, naczelnik Wydziału Inicjatyw Społecznych w Kancelarii Marszałka Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego. Proszę bardzo. Czy połączymy się z panią naczelnik? Słychać, nie widać. Zamieniamy się w słuch. Pani naczelnik, oddaję głos.

Naczelnik Wydziału Inicjatyw Społecznych w Kancelarii Marszałka Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego Katarzyna Moroz-Gołacka:

Dziękuję. Niestety kamera nie łączy… Chciałam zadać pytanie pani prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej z Gdańska. Zapoznałam się z państwa pismem. Wskazali państwo, że radni wpisując do uchwały budżetowej, mieliby możliwość zmieniania zakresu finansowego nie więcej niż o 15% zadania wybranego w ramach budżetu obywatelskiego. Chciałam dopytać, ponieważ nie do końca to rozumiem. Czy chodzi o zmianę kwoty przeznaczonej na dane zadanie o 15%? Jeżeli zadanie miało być o wartości 100 tys. zł, to można z niego zdjąć, wpisując do budżetu? Czy chodzi w ogóle o realizację zadania w trakcie roku budżetowego? Nie ukrywam, że zdarza się, że na przykład w konkursie edukacyjnym zgłosi się potencjalny realizator, który oferuje mniejszą kwotę i to może być mniej niż te minus 15%. Ale również w związku chociażby ze wzrostem cen zadania, które były oceniane w tamtym roku związane z infrastrukturą drogową, niestety w przetargach zgłaszają nam się oferty o 50%, a nawet o 100% wyższe, niż to było oszacowane.

Jest to związane po prostu ze wzrostem cen. Na którym etapie miałoby to być i jakie byłoby uzasadnienie? Oferty, projekty i propozycje mieszkańców były oceniane przez ekspertów z urzędów gminnych, powiatowych czy marszałkowskich… Nie do końca ten mechanizm rozumiem. Gdybym mogła prosić o wyjaśnienie.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Jest to pytanie, o ile dobrze zrozumiałem, skierowane do Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Jednocześnie pani przewodnicząca Luiza Budner-Iwanicka poprosiła o głos. Proszę bardzo. Oddaję głos, pani przewodnicząca.

Pani przewodnicząca, teraz z kolei widzimy, ale nie słyszymy… Trzeba chyba jakieś tam okienko z głosem włączyć albo wyłączyć... Ciągle nic nie słychać. To może Najwyższa Izba Kontroli? Proszę uprzejmie, pan dyrektor Filip Byczkowski, proszę bardzo, oddaję głos.

Pełniący obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Filip Byczkowski:

Dziękuję uprzejmie. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, drodzy państwo posłowie, korzystając z tej chwilowej możliwości, chciałem jeszcze jedno spostrzeżenie państwu przedstawić, biorąc pod uwagę prace, które prowadzicie i to, że dyskutujecie nad pewnymi wątkami, które być może wymagałyby udoskonalenia na poziomie regulacji normatywnej. Chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię – na pewien stan faktyczny i pewne ryzyko, nie nazywam tego nieprawidłowością – którą spostrzegliśmy w jednym z kontrolowanych urzędów dzielnic. W ramach badanej próby były dwa projekty, które były zgłoszone przez pracowników kontrolowanego urzędu, a również cztery projekty, które były zgłoszone przez osobę, która pełniła funkcję koordynatora budżetu obywatelskiego w jednej z jednostek tegoż kontrolowanego samorządu. Są to rozwiązania, które nie są niezgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi ani także nie były niezgodne z przepisami, które regulowały funkcjonowanie tego budżetu w tejże jednostce. Najwyższa Izba Kontroli, obrazując teraz stan faktyczny na poziomie faktów – nie oceniając z uwagi na brak wzorca w tym zakresie – zauważyła, że w związku z tym, iż w procesie dokonywania oceny merytorycznej projektów zgłaszanych przez osoby pracujące w jednostkach organizacyjnych miasta stołecznego Warszawy mogło wystąpić ryzyko potencjalnego konfliktu interesów z powodu lepszego dostępu do informacji. Projekty te, w szczególności przygotowywane przez osobę mającą z racji pełnionej funkcji koordynatora doświadczenie w pracy z projektami obywatelskimi, kontakty z urzędnikami i pełniejszy dostęp do informacji niż inni zgłaszający, miały większą szansę na pozytywną ocenę merytoryczną niż inne projekty obywatelskie zgłaszane przez mieszkańców.

Jeszcze jedno spostrzeżenie na poziomie faktów, panie przewodniczący, komunikowane. Ponadto były to takie projekty inwestycyjne, które miały znaczną wartość, a niektóre z proponowanych lokalizacji urządzania nowych skwerów i zieleni dotyczyły okolic urzędu dzielnicy i budowanego domu kultury. Prezentując ten stan faktyczny – do rozwagi oczywiście państwa posłów… Tak jak mówię, rolą Najwyższej Izby Kontroli nie jest proponowanie ustawodawcy konkretnych rozwiązań, oczywiście również w toku posiedzenia Komisji… Ale obrazujemy pewne ryzyko. Pytanie jest, czy faktycznie regulacja normatywna powinna ograniczać katalog osób uprawnionych do zgłaszania projektów budżetu obywatelskiego. Oczywiście problem jest dość dyskusyjny. Pracownicy urzędu dzielnicy czy urzędu danej jednostki samorządu też są często mieszkańcami tejże jednostki samorządu terytorialnego. Bez arbitralnej decyzji ustawodawcy w tym zakresie wydaje się, że sama regulacja wewnętrzna mogłaby nie być wystarczająca i prawo powszechne naruszać.

Z drugiej strony widzimy pewne ryzyko, natomiast nie chciałbym generalizować z uwagi na zakres przedmiotowy kontroli i zwrócić państwu posłom uwagę na pewien problem pewnego ryzyka, zwłaszcza przy tego typu sytuacjach, nie tylko w zakresie konfliktu interesów, o którym pani poseł była uprzejma wspomnieć. Jest także pewne ryzyko zgłaszania w projektach budżetu obywatelskiego zadań, które powinny być zadaniami realizowanymi normalnie przez daną jednostkę samorządu terytorialnego w ramach normalnych zadań inwestycyjnych. Jeżeli jest tak – mówię hipotetycznie – że pracownik urzędu czy generalnie pracownik urzędu jednostki samorządu będzie uprawniony do zgłoszenia projektów, które będą realizowały zadania infrastrukturalne ogólnoin-

westycyjne, zwłaszcza takie, które normalnie powinny być wykonywane przez dany samorząd terytorialny w procedurze realizacji zadań publicznych, to zachodzi ryzyko, że w ten sposób cel budżetu obywatelskiego jako tego wolumenu środków w dyspozycji mieszkańców będzie wykorzystywany do wykonywania zadań ustawowych, statutowych tej wspólnoty samorządowej, na które środki powinny znaleźć się normalnie w ramach planowania zadań inwestycyjnych.

Panie przewodniczący, obrazując stan faktyczny, pewne ustalenia, poddajemy oczywiście państwu posłom pod rozwagę również tę kwestię, pośród innych stricte finansowych, o których była uprzejma mówić nam pani przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję.

Zanim oddam głos pani przewodniczącej, jeszcze o głos poprosiła pani Hanna Gill-Piątek. Pani poseł, proszę uprzejmie.

Poseł Hanna Gill-Piątek (Polska2050):

Ja króciutko, bo niestety muszę iść, chociaż dyskusja jest bardzo ciekawa. W uzupełnieniu tego głosu poprzedniego – zdarzają się tego typu sytuacje. Nawet nie tyle urzędnicy zgłaszają, jakby uszczuplając tę pulę dla mieszkańców, ile przy planowaniu budżetu w październiku i listopadzie na następny rok już nie planują tych zadań, które wiedzą, że mieszkańcy uzupełnią. Czyli mamy do czynienia jakby z takim drenażem trochę tego budżetu przez to, że gmina nie realizuje swoich zadań w pewnych obszarach, bo wie, że one są przez mieszkańców chciane i że zostaną zgłoszone w budżecie obywatelskim. Te podniesione przez pana sytuacje moim zdaniem powinny być ustawowo wyeliminowane, bo to jest po prostu konflikt interesów. Ta sama osoba zgłasza, ta sama osoba ocenia, ona zna kryteria i zasady funkcjonowania o wiele lepiej. Uszczuplana jest ta pula. Są też takie miękkie sposoby wydrenowania tego budżetu obywatelskiego poprzez niezgłaszanie do głównego budżetu zadań, które później muszą wnosić mieszkańcy. Inaczej by nie mieli drzew, nie mieliby chodnika itd. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję.

Tak, proszę, jeszcze pan dyrektor.

Pełniący obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Filip Byczkowski:

Jedno spostrzeżenie, żeby to jasno wybrzmiało – w kontrolowanej próbie nie było przypadków, że oceniały projekty te osoby, które je zgłaszały. Co więcej, oceniały dane projekty osoby z innych wydziałów danego urzędu. Zatem w ustaleniach tej konkretnej kontroli nie było bezpośredniego konfliktu interesów. Ale podzielając spostrzeżenie pani poseł – jak najbardziej sytuacja, kiedy pracownik urzędu zgłasza projekt choćby z uwagi na dostęp do informacji, dostęp do wiedzy, jest ryzykowna. Uściślając swoją wypowiedź, potwierdzam te problemy.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo… Czy z panią przewodniczącą udało nam się połączyć? Ciągle nie słychać. Coś stało się na linii… Tego już przynajmniej z punktu widzenia budynku G Sejmu Rzeczypospolitej nie naprawimy.

Proszę bardzo, czy ktoś jeszcze z państwa… Czy ktoś się zgłasza, panie Kamilu? Nie.

Na dziś w związku z tym zamkniemy już dyskusję. Szanowni państwo, myślę, że ta wymiana zdań na temat funkcjonowania budżetów obywatelskich była bardzo potrzebna. Będziemy wyciągać z tego wnioski, oby znalazły one potem zastosowanie w procesie legislacyjnym.

Na tym porządek dzienny został wyczerpany. Informuję, że protokół z posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji. Dziękuję bardzo za uczestnictwo.

Zanim zamknę posiedzenie, stwierdzam, że w posiedzeniu uczestniczyło 26 posłów.

Zamykam posiedzenie. Dziękuję bardzo.